

**Bányai Orsolya (DE ÁJK, konzulens: Dr. Fodor László egyetemi docens):
A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszere Magyarországon[1]**

Debreceni Jogi Műhely, 2005. évi (II. évfolyam) OTDK Különszám, (2005. július)

1. Bevezetés

*„A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
(1949.évi XX. tv. 18. §)*

A természetvédelmi igazgatás jelenlegi szervezetrendszerét lényegében a 90'-es évek közepére már kialakították, de még nem nyerte el végleges formáját, mivel a közeljövőben is számítani lehet változtatásokra. Éppen ez volt az egyik oka annak, hogy ezt a témát választottam a dolgozatom tárgyául. A kérdés jelentőségének ellenére, e terület - megítélésem szerint - igencsak el van hanyagolva, s emiatt nem is találtam kifejezetten ehhez a témához illeszkedő irodalmat sem. Ebből kifolyólag magamnak kellett behatárolnom, hogy pontosan milyen kérdéseket is kellene megvizsgálnom. Így alapvetően arra törekedtem, hogy vázoljam a természetvédelmi igazgatás szervezetrendszerének struktúráját, az egyes intézmények működésének belső összhangját, valamint külső kapcsolataikat. Emellett fontosnak tartottam megvizsgálni e szervezetrendszer kialakulásának történetét, valamint napjaink külföldi példáit is. Ez utóbbival azonban csak utalások szintjén foglalkoztam, hiszen e téren az egyes államok között lényeges eltérések vannak. Továbbá igyekeztem kitérni minden olyan kérdésre, melyet a téma szempontjából jelentősnek éreztem, így különösen a nemzeti park igazgatóságokat érintő átszervezésre. Ennek értékelése nagy kihívást jelentett számomra. Egy már meglévő rendszer működésének megismerése és hiányosságainak megértése ugyanis sokkal egyszerűbb feladat. Azonban igyekeztem tárgyilagos maradni és több nézőpontból (kifejezetten természetvédelmi, alkotmányossági, szociológiai stb.) közelíteni a kérdéshez.

Talán meglepő módon, de nem véletlenül, egy külön fejezetben foglalkozom azzal, hogy néhány környezetjogi alapelv, valamint a hatékonyság, eredményesség milyen módon jelenik meg e téma tekintetében. Megfigyeléseim szerint ugyanis ezek az elvek átszövik, áthatják az egész szervezetrendszer létét, felépítését és működését.

A dolgozat megírása előtt igyekeztem minden valamilyen módon a témához kapcsolódó szervezeti, környezetjogi, közigazgatási jogi irodalmat, vonatkozó jogszabályt és a bírósági gyakorlatot feldolgozni, valamint ezekből önálló következtetéseket levonni. Megpróbáltam minél több szempontot érvényesíteni, ezért kutatásaim során konzultáltam gyakorlati szakemberekkel, felvettem a kapcsolatot a Hortobágyi Nemzeti Parkkal, a Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőséggel, a városi önkormányzattal, természetvédelmi szervezetekkel, a Természetvédelmi Hivatallal, remélve, hogy ezzel is megalapozottabbá és hitelesebbé teszem a munkámat.

2. A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszerének alakulása Magyarországon

A természetvédelem jogi szabályozásának kezdetei a XV. századig nyúlnak vissza. Ekkortól jelentek meg az első természetvédelmi szempontokat is érvényesítő erdőtörvények ill. vadászati jogszabályok (például Zsigmond király rendelkezése a kíméletes erdőhasználatról /1426/, vagy III. Károly 1729-es dekrétuma a vadászat és madarászat szabályairól). A természetvédelem intézményesülésének csírái azonban csak a XIX. század végén, XX. század elején jelentek meg, párhuzamosan a természetvédelmi jellegű jogszabályok számának gyarapodásával. Így 1893- ban hozták létre a Magyar Ornitológiai Központot, mely a mai Madártani Intézet elődje, illetve 1914-re tehető az első kísérlet a természetvédelmi szervezetrendszer kialakítására vonatkozóan (3526/1914FM rendelet).[2] E kezdeti időszakot követően tulajdonképpen két fő korszakra bontható ezen intézményrendszer

fejlődése. Az első a kb. 1923-tól 1961-ig terjedő időszak, melynek jellemzője, hogy a természeti értékek megőrzésével kapcsolatos feladatokat az állam az erdészeti igazgatás szervein keresztül látta el. Ez formai szempontból abban is megnyilvánult, hogy még nem volt önálló természetvédelmi törvény. A változást az 1961. évi 18. tvr. hozta, mely egy viszonylag önálló természetvédelmi szervezetrendszer felállításáról rendelkezett.

Az erdészeti igazgatásról szóló 1923. évi XVIII. tc. értelmében az erdészeti, így a természetvédelmi igazgatás élén a földművelésügyi miniszter áll. A miniszternek alárendelten működnek a több vármegyére kiterjedő erdőigazgatóságok, melyek vezetik az állam tulajdonában lévő, valamint az állami ellátásra utalt erdők, kopárterületek és természeti emlékek igazgatási és gazdasági ügyeinek intézését. Alsó fokon, az igazgatóságoknak alárendelve működnek a magyar királyi erdőhivatalok, melyeknek feladata a természeti emlékek erdőgazdasági tennivalóinak közvetlen ellátása. „Véghatározatait” ellen az erdőigazgatósághoz, az igazgatóságok határozatait ellen pedig a miniszterhez lehet fellebbezni.

A szervezetrendszert hasonló szellemben szabályozta az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935. évi IV.tc.[3] Az erdők és a természetvédelem tárgyai felett a „főfelügyeletet és a kormányhatósági ellenőrzést” e jogszabály szerint is a földművelésügyi miniszter látta el. A miniszternek közvetlenül alárendelt szervek szintén az erdőigazgatóságok voltak. Feladatuk irányítani és végrehajtani az erdészeti valamint természetvédelmi közigazgatás körében tett rendelkezések végrehajtását. A jogszabály hét erdőigazgatósági kerület létrehozását rendelte el,[4] míg az erdőfelügyelőségek „kerülete” egy-egy vármegyei törvényhatóság területére terjedt.

Ami újdonság volt, hogy a törvénycikk elrendelte egy Országos Természetvédelmi Tanács létesítését, melynek feladata a természet védelemre érdemes tárgyainak felkutatása, azok védetté nyilvánítása, a természetvédelmi területek és tájvédelmi körzetek meghatározása volt, valamint szakvélemény adása minden, a természetvédelem körül felmerülő kérdésben. Érdekesség, hogy a tanácstagok díjazásban nem részesültek, pusztán „ügyszeretből” látták el feladatukat. 1938 decemberében Kaán Károlyt nevezik ki a tanács elnökévé.

A természetvédelemről szóló 1961. évi 18. törvényerejű rendelettel különvált az erdők és a természetvédelem jogi szabályozása. A jogszabály rendelkezései értelmében a természetvédelem országos hatáskörű szerve, a Minisztertanács felügyelete alá tartozó Országos Természetvédelmi Hivatal volt. Hatáskörébe tartozott a természetvédelem irányítása és ellenőrzése, a védetté nyilvánítás, a védettség feloldása, gondoskodás a védett tárgyak fenntartásáról, megőrzéséről és kezeléséről, valamint a természetvédelem népszerűsítése (7.§). Azonban a természetvédelem helyi feladatait elsőfokon a megyei tanács végrehajtó bizottságának mezőgazdasági osztálya látta el, ami mutatja, hogy ekkorra még nem alakult ki egy olyan területi szervezet, amely kizárólag természetvédelmi feladatokat látott el. Továbbá a védetté nyilvánított területek kezelését az Országos Természetvédelmi Hivatal az állami erdőgazdaságokon vagy más szervek útján kellett biztosítsa.

Mint véleményező és tanácsadó szerv, tovább működött az Országos Természetvédelmi Tanács.

Az 1961. évi 18. tvr-t módosító 1977. évi 23. sz. tvr. az Országos Természetvédelmi Hivatal feladatainak további ellátására létrehozta az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt, míg az 1035/1977. (VIII. 28.) sz. MT határozat a Természetvédelmi Tanács helyébe az Országos Környezet-és Természetvédelmi Tanácsot (OKTT), mint a Minisztertanács koordináló, véleményező és ellenőrző szervét. Ezzel megszűnt az 1974-ben létrehozott Országos Környezetvédelmi Tanács, illetve a munkáját segítő titkárság. Az 1977-es MT határozat elrendelte továbbá a Megyei Természetvédelmi Bizottságoknak a Megyei

Környezet- és Természetvédelmi Bizottságokká történő átszervezését. Tulajdonképpen mindez az első olyan lépés volt, mely a környezetvédelem irányításának fejlesztését szolgálta. Azonban a szervezet hatékonysága nem javult. Ennek oka minden bizonnyal az lehetett, hogy a nagy létszámú, testületi jelleggel működő OKTH nem tudta megfelelően ellátni a feladatát, ugyanis „a tanácsban közreműködő kormánysszervek képviselői ágazati érdekeiket meg tudták védeni és nem kívánták, vagy nem tudták a feladataik közé a környezetvédelmi teendőket beilleszteni”.[5]

Megkezdődött a környezet-és természetvédelmi felügyelőségek (a területi szervezet) létrehozása. 1973-1979 közötti időszakban a természetvédelmi felügyelőségek száma 5-7 között mozgott. Az újonnan szervezett nemzeti parkok körzetében nemzeti park igazgatóságok alakultak.[6]

A természetvédelemről szóló 1982. évi 4. tvr., valamint a végrehajtására kiadott 8/1982 (III.15.) MT rendelet megerősítette az OKTH hatáskörét. Az elsőfokú hatósági jogkört ekkor még az OKTH felügyelőségei, helyi jelentőségű természetvédelmi érték tekintetében a megyei tanács végrehajtó bizottságának mezőgazdasági és élelmezésügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerve gyakorolták. Egy 1986-os módosítás során elsőfokú hatósági jogkörrel bizonyos ügyekben már a nemzeti park igazgatóságok, illetve maga az OKTH is rendelkezett.

Perczel György megjegyzi, hogy a szervezeti rendszer kiépítésében nem volt kellő határozottság. A környezetvédelem- és így a természetvédelem is- önálló kormányzati szintű irányítása szükségességének felismerésére a „kísérletezésre” elfogadható időt jóval meghaladóan került sor.[7]

1985-ben a Minisztertanács megszüntette az Országos Környezet-és Természetvédelmi Tanácsot. 1987-től a természetvédelmi tevékenység ágazati és konjunkturális érdekektől független irányítása, összehangolása a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium feladata. A minisztérium az Országos Vízügyi Hivatal és OKTH egyesüléséből jött létre.

Területi szervei a 12 vízügyi igazgatóságra épített Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságként működtek. Ebből azonban csupán 5 végzett természetvédelmi kezelést. Természetvédelmi szakigazgatási tevékenységet a négy nemzeti park igazgatóság folytatott.

A politikai változásokkal összhangban 1990-ben megalakult a Környezetvédelmi- és Területfejlesztési Minisztérium. A 3/1990 (XI. 27.) KTM rendelet alapján a szakigazgatási és hatósági feladatait a minisztérium szervezeti egységeként működő Országos Természetvédelmi Hivatal közvetlen irányítása alá tartozó nemzeti park igazgatóságok (4), illetve természetvédelmi igazgatóságok (4) útján látja el. A természetvédelmi igazgatóságokat fokozatosan nemzeti park igazgatóságokká alakították át.

A 211/1997 (XI. 26.) Korm. rendelet rögzíti a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium alá rendelt szerveket, ennek megfelelően a természetvédelmi igazgatás hatósági, szakhatósági feladatait a hivatali szervezet, a Környezet-és Természetvédelmi Főfelügyelőség, valamint a nemzeti park igazgatóságok útján látja el.

1998-ban a területfejlesztési vonal kiválásával kialakult a Környezetvédelmi Minisztérium, mely a természetvédelmi szervezetrendszer felépítését lényegében nem befolyásolta. 2002- től újból Környezetvédelmi- és Vízügyi Minisztériummá alakult. A 183/2003 (XI. 5.) Korm. rendelet jelentősen módosította a környezetvédelem szervezeti felépítését. Ugyan a változtatás akkor még nem érintette a természetvédelmi hatóságokat, de a közeljövőben számolni lehet a vagyongazdálkodási és hatósági feladatok szétválasztásával, igaz ennek módja még nem ismert.

3. A szervezetrendszer közvetlenül befolyásoló környezetjogi elvek

a) állami kötelezettség- és felelősségvállalás,
b) a tervszerűség,
c) együttműködés,
d) az integráció és
e) hatékonyság/eredményesség elvével.

„A környezet védelmének jogi szabályozását, a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását és megtartásuk ellenőrzését, a környezet védelmének tervezését és irányítását az állam és a helyi önkormányzat szervei látják el. Az állam biztosítja a környezet védelméhez fűződő állampolgári jogok és más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött környezetvédelmi egyezmények, szerződések érvényesülését.”[8]

A környezeti érdekek érvényesítése tehát egy újabb keletű állami funkció egy olyan periódusban, ahol az állami szerepvállalás csökkentése a tendencia. A szervezetrendszer tekintetében pedig azért bír jelentőséggel, mert az ellátandó feladatok befolyásolják leginkább a felépítését. Azonban hozzá kell tenni, hogy a szervezetrendszernek is visszahatása, ráhatása van a feladatok ellátásának milyenségére, hatékonyságára, pontosabban a feladatok teljesítésének határfokára is, hiszen a szervezetrendszer vagy elősegíti, vagy fékezően hat az ellátandó állami és közigazgatási feladatok gyakorlati megvalósítására.[9]

Az állami felelősségvállalás kettős jellegű. Jelent egyrészt közvetlen felelősséget az állam és állami szervek magatartásáért, másrészt közvetett felelősséget általában valamennyi környezetvédelmi funkció ellátásáért. [10]

b) A környezetvédelemben nem történhet visszalépés.[11] Ennek megakadályozásához országos, regionális, illetve helyi szintű stratégiák kialakítására és azok gyakorlati érvényesítésére van szükség.[12] A Nemzeti Környezetvédelmi Program országos szintű, középtávú terv, melyet az Országgyűlés fogad el hatévente, a Kormány előterjesztése alapján. Ennek részét képezi a Természetvédelmi Alapterv, mely bemutatja az ország természeti állapotát, a biológiai sokféleség megőrzése szempontjából jelentős folyamatokat, az ágazati és ágazatközi feladatokat, azok elveit stb.. A program végrehajtását a Kormány irányítja és tulajdonképpen rajta keresztül az NKP-ban foglalt célok és feladatok orientálják a környezetvédelmi igazgatás szerveit is.[13] A Tvt. előírja, hogy az Alapterv végrehajtása érdekében, a miniszter szükség szerint regionális, adott tájra vagy védett természeti területre, természeti értékekre vonatkozó tervet készít, készíttet, illetve kezdeményezi azok elkészítését.[14]

c) Az együttműködés elve több síkon is megjelenik. Jelentheti

- a döntéshozó és a társadalom széles rétegei közötti együttműködést. (így például a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. 56.§ h) pontja értelmében a környezetvédelmi miniszter a természet védelme érdekében együttműködik a társadalom önszerveződő csoportjaival, érdekképviselői szerveivel. Az ilyen NGO (Non Governmental Organisation) típusú szervezeteknek fontos szerepe van a természet-

védelemben (lásd pl. Zengő-ügy), bár néhány esetben a természetszeretetük nem pótolja a hiányzó szakértelmet.

- a közigazgatáson belül a különböző államigazgatási szervek egymás közötti és az önkormányzatokkal való együttműködését,
- a különböző tudományok képviselői közötti kooperációt, valamint
- a nemzetközi szintű együttműködést is. Mindez azért fontos, mert a környezet egy bonyolult, szövevényes rendszer, amit nem lehet egysíkúan értelmezni, hiszen torz képet kapnánk, illetve nem lenne hatékony maga a környezetvédelem sem.

d) Az integráció -melyet a Kvt. a vizsgálati elemzéssel kapcsolatban említ -, három szinten is megjelenhet:

- Jelenthet egyrészt külső integrációt. Ez alatt azt kell érteni, hogy a környezetvédelmi szempontoknak mindenfajta állami döntésnél érvényre kell jutniuk. Erre szolgál a vizsgálati elemzés intézménye, amelyet azonban tudomásom szerint csupán a környezetvédelmi minisztérium szokott elvégezni a jelentősebb döntések meghozatala előtt.
- Másrészt jelentheti azt, hogy a környezetet egy bonyolult, összefüggésekkel teli rendszernek tekintjük, melynek keretében az egyes döntéseket valamennyi érintett környezeti elem figyelembevételével hozzuk meg, akárcsak a hatásvizsgálatnál. (belső integráció)
- Harmadrészt szervezeti- és hatásköri integrációt is érthetünk rajta, mely mindenekelőtt az önálló környezetvédelmi igazgatás kialakítását jelenti.

A következő lépés az lenne, hogy valamennyi környezetvédelmi hatáskör egy szervnél összpontosuljon.[15] de ez egyrészt csak egy lehetséges irány, másrészt egyáltalán nem biztos, hogy érdemes az integráció második szintjének megvalósítását célként kitűzni. Ugyanis ez még akkor sem valósítható meg biztosan, ha az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi hatóságoknak kevesebb feladata lenne, hiszen újból előkerül az a sajátosság, hogy a környezetvédelem olyannyira komplex tevékenység, melynek nem lehet mesterségesen határt szabni. Ezért szerintem csak egy kiút lehetséges: ha a környezetvédelmi minisztérium koordinációja mellett, valamennyi állami szerv a feladatának érezné a környezeti érdekek érvényesítését. Ezt a Kvt. záró rendelkezéseiben említett környezetvédelmi biztos tevékenysége is elősegíthetné, aki elméletileg az egyes államigazgatási szerveknél a környezetvédelem „fizetett ügynöke” is lehetne.[16] Igaz, gyakorlati működéséről nincs tudomásom.[17]

e) A fentiekben azokat az elveket emeltem ki, amelyeket a környezetjoggal foglalkozó irodalom különösen jelentősnek tart. Van azonban még legalább egy olyan elvárás, ami ugyan a környezetjogra is kihat, de a közigazgatással szemben szokták megfogalmazni: a hatékonyság, illetve eredményesség. Azt a szervezetet, munkát nevezzük hatékornak, mely a többihez viszonyítva a legkisebb ráfordítással tudja elérni a kitűzött célt. A természetvédelmi igazgatást is ezen követelmény figyelembevételével kell kialakítani, mert csak így képes megfelelni a társadalom elvárásainak[18].

4. A természetvédelmi igazgatás mai szervezetrendszere

Táblázat feltöltés alatt.....

4.1 A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium

A környezetvédelem és a vízügy a 2002-es kormányváltás óta alkot újból egy minisztériumot. Ezzel Magyarország azon államok csoportjába tartozik, ahol az állami környezetvédelmet valamilyen más területtel, például területfejlesztéssel vonják össze. Ez jellemző Angliában, Dániában, Finnországban, illetve Hollandiában. E megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. Egyes felmérések azt igazolják, hogy az ilyen összevont funkciójú

minisztériumokban a feladatok ellátása hatékonyabb és az összevonással a politikai státusuk is erősebb a kormányzati munkában, mintha csak egy-egy részterületet képviselnének. Hátránya lehet azonban, hogy az összevonással a tárca belső szervezete óriási, szinte áttekinthetetlen, ami akadályozza a belső kooperációt. Másfelől a különböző területek integrációjával járó feladatnövekedés túlterheli a működését.

Hagyományosabb megoldásnak számít, ahol a környezetvédelem irányítása önálló kormányhivatalban történik, mint például az Egyesült Államokban, Franciaországban, vagy Kanadában. (Az utóbbi két államban különleges módon a természetvédelmet is külön intézmény irányítja!) Önmagában ez a modell sem a legmegfelelőbb, hiszen egy csupán környezetvédelemért felelős tárca szűk és erőtlen a környezeti szempontok hatékony képviselőjére.

Itt kerül újból előtérbe azon észrevételem, hogy a környezetvédelem túlzottan komplex tevékenység ahhoz, hogy megvalósuljon az integrációnak az a szintje, ahol minden környezeti hatáskör egy szervnél összpontosul. Ezért van rá szükség, hogy a környezetvédelmet valamennyi állami szerv feladatának érezze. Ennek az elgondolásnak egy karakteres megjelenése az USA környezeti irányítási struktúrája. Itt a szövetségi szintű környezeti stratégia és politika alakítása tárcák feletti testület kezében van, a végrehajtás felelőssége pedig átszövi a kormányzati szervezet egészét, és a Környezetvédelmi Hivatal közvetlen irányítása alatt a klasszikus környezetvédelemnek is csak egy része van. [19] (ld.6. melléklet)

Ehhez kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a minisztérium szervezetének stabilizációjára lenne szükség, hiszen eddig, szinte minden kormányváltás változást hozott. Volt már Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium (1987-től), Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 1998-tól Környezetvédelmi Minisztérium, 2002-től pedig a jelenlegi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium. E bizonytalanság rossz hatással van mind a tárca, mind az alárendelt szervek működésére és a környezetvédelem társadalmi megítélésére is.

4. 1. 1. A minisztérium működésének belső összhangja

A Kormány természetvédelmi, környezetvédelmi és vízügyi politikájának érvényesítéséért, valamint ezen állami feladatok központi igazgatásának irányításáért a tárca élén álló miniszter felelős. A 155/2002. (VII. 9.) Korm. rendeletben részletezett feladatait mindenekelőtt a tárca munkaszervezete útján látja el. Ennek vezetője a közigazgatási államtitkár, aki egyben felelős a miniszter döntéseinek végrehajtásáért is. A közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó, de a természetvédelmi helyettes államtitkár alárendeltségében működő szervezeti egység a Természetvédelmi Hivatal. Ez utóbbi a feladatait három főosztályon keresztül valósítja meg:

- Természetmegőrzési Főosztály
- Birtokügyi és Agrárharmonizációs Főosztály
- Erdészeti-és Tájvédelmi Főosztály

A főosztályok, pedig további osztályokra tagolódnak (ezt szemlélteti az 1. melléklet). Hasonló a helyzet a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó egyéb (további öt) hivatalban is. Mindezt, csak azért tartottam fontosnak vázolni, hogy jelezzem milyen nehéz egy ilyen szerv összehangolt működésének biztosítása. Ezt a célt szolgálják a minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának azon rendelkezései, melyek a szervezeti egységek közötti hatásköri összeütközés feloldásának módját határozzák meg, vagy ezen egységek működésének ellenőrzésére vonatkoznak. Ugyancsak ezt biztosítja a Helyettes Államtitkári Értekezlet, a Vezetői Értekezlet, vagy az évente egy alkalommal megtartott Összmunkatársi

Értekezlet, továbbá a horizontális munkacsoportok felállítása is. Ez utóbbi stratégiai, környezetpolitikai, jogszabály-előkészítési feladatok hatékonyabb ellátására felállított olyan csoport, mely a kérdésben érintettekben tevődik össze.

A Minisztériumon belül természetesen hierarchikus viszonyok érvényesülnek. Tulajdonképpen ez is az összhangot szolgálja, hiszen mindennek az alapja az egységes akarat. Ezt a függelmi viszonyok élén álló miniszter képviseli. A gyakorlatban azonban a szakszervezetek gyakran azzal vádolják a politikai irányítókat, hogy nem tudják, vagy nem tudják megfogalmazni egyszerűen és nyilvánvalóan, hogy mit akarnak.[20] Ez az apparátus munkáját pedig bizonytalanná teheti.

A hierarchia természetéből adódik, hogy valaki másoknak utasítást adhat, így az alárendeltek nemcsak a jogszabályokhoz, hanem ezekhez is kötve vannak.[21] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi. XXIII. törvény 38.§ (1) bekezdése előírja, hogy a köztisztviselő köteles végrehajtani felettese utasítását, amit csak a törvényben meghatározott esetekben tagadhat meg. Az utasítási jogkörbe az is beletartozik, hogy a vezető az ügyet bármely ügyben magához vonhatja, vagy annak intézésével bármely köztisztviselőjét, ügykezelőjét, fizikai alkalmazottját kijelölheti (SZMSZ, 3.§) Azonban, mint ahogy Horváth Imre is megjegyzi, a fentebb állónak nemcsak jogai, hanem kötelességei is vannak. Gondoskodnia kell az alárendeltek munkafeltételeiről, szakmai tájékoztatásáról, irányításáról és képviseléről is.[22]

A tárca megfelelő működésének további feltétele a belső ellenőrzés. Ennek elemei a folyamatba épített ellenőrzés, a vezetői ellenőrzés és a függetlenített belső ellenőrzés. Ez utóbbit az Ellenőrzési Önálló Osztály biztosítja.

Mindezek ellenére a minisztériumon belül is sok esetben akad az egyes főosztályok közötti információcsere, a belső koordináció.[23] Mivel ez a helyzet az ágazat egész működésére hatással van, nagyobb hangsúlyt kell fektetni a tárcán belüli összhang megteremtésére.

4. 1. 2. A minisztérium külső kapcsolatrendszere

A minisztérium természetesen nem egy zárt szerv. Nagyon fontos biztosítani a Kormánnyal, az Országgyűléssel, más minisztériumokkal, az alárendelt szervekkel, az Európai Unióval, valamint nem utolsósorban a társadalommal, való kapcsolattartását.

A Kormánynak természetesen, mint az államigazgatás általános hatáskörű központi szervének az Alkotmányban meghatározott kötelezettsége irányítani a minisztériumok és közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolni tevékenységüket. A Kormány és a tárca közötti összekötő kapocs tulajdonképpen maga a miniszter, aki folyamatosan részt vesz a központi végrehajtó szerv munkájában.

Az Országgyűléssel, ill. az országgyűlési bizottságokkal való kapcsolattartás szervezése, valamint a miniszter és a politikai államtitkár parlamenti munkájához szükséges feltételek biztosítása az Országgyűlési és Stratégiai Koordinációs Főosztály keretében működő Országgyűlési Titkárság feladata. A kommunikációt a stratégiai igazgatón keresztül a politikai államtitkár irányítja (SZMSZ 37.§).

Más minisztériumokkal való formális kooperáció egyik útja a közigazgatási egyeztetés. Ennek keretében a tárca megküldi azoknak az előterjesztéseknek, jelentéseknek, miniszteri rendeleteknek és utasításoknak, valamint az ezek alapján kiadott intézkedések és határozatok tervezetét, amelyek más tárcákat is érintenek. Ez kölcsönös, hiszen a többi minisztérium is így kell eljárjon. A valóságban azonban az előterjesztések államigazgatási egyeztetése csak formális. Fodor László is megjegyzi, hogy „a túlterhelt, alultervezett, alulfinanszírozott

környezetvédelmi tárcát a szabályozás terén a jogharmonizációs jogalkotási kötelezettségek foglalják le elsősorban, ami mellett a nemzetközi kötelezettségek teljesítése is szerephez jut, de kevesebb energia marad a környezeti szempontok más ágazatokba integrálására”.[24]

Az NKPII előírja, hogy a kilenc tematikus akcióprogramjának összehangolására Tárcaközi Bizottságot kell felállítani. Erre azért van szükség, mert a környezetvédelmi feladatok megvalósítása olyan feladat, melynél a célállapotok elérése több ágazat és érintett együttműködése révén valósítható meg. E testület létrehozásával pedig úgy lehet mindezt elérni, hogy nem is kell lényeges intézményi változásokat foganatosítani. A Bizottság tagjai a szakminisztériumok vezető tisztségviselői, valamint regionális fejlesztési tanácsok delegáltjai. „Feladata dönteni a szakmai és pénzügyi prioritásokról, illetőleg az eszközrendszer (jogi, közgazdasági, intézményi) összehangolt fejlesztésével kapcsolatos feladatokról.”[25]

A tárcák közötti kapcsolattartásnak a fentiekén kívül még egyéb módjai is lehetnek, mint például a különböző együttműködési megállapodások.[26] Azonban ilyen jellegű és sikeresnek mondható egyezségeket a minisztérium más állami szervekkel is köthet: az Országos Rendőrfőkapitányság Bűnügyi és Közbiztonsági Főigazgatóságával, a vám-és pénzügyőrséggel, vagy a Határőrség Országos Parancsnokságával. [27]

A nemzetközi együttműködésről a 14/2001. (K. Ért. 7.) KÖM utasítás rendelkezik. Ennek megfelelően a kooperáció összehangolásáról, szervezéséről a minisztérium EU integrációért és nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya közreműködésével gondoskodik.

A tárcának az alárendelt szervezetekkel való viszonyát alapvetően a szervezetirányítói tevékenység jellemzi. Ez azonban a gyakorlatban többnyire egyoldalú, ahol a tárca az irányítással összefüggő jogait jobban érvényesíti, mint kötelezettségeit. Nem megfelelően tesz eleget a szakmai tájékoztatási, vagy képviseleti követelményeknek, sőt még a munkafeltételek biztosításának sem maradéktalanul.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter szervezetirányító jogköre a 155/2002. (VII.9.) Korm. rendelet értelmében kiterjed:

a., az alárendelt intézetekre és egyéb központi költségvetési szervekre, valamint
b., a központi alárendeltségben működő területi államigazgatási és egyéb költségvetési szervekre.

A fentieket a minisztérium szervezeti és működési szabályzata tölti ki tartalommal. Ennek megfelelően a tárca irányítása alá 49 db (!) szerv tartozik, így az

- Országos Meteorológiai Szolgálat
- Országos Környezet-és Vízügyi Főfelügyelőség,
- Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság
- Környezetvédelmi felügyelőségek (12db)
- Vízügyi felügyeletek (12 db)
- Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok (12 db)
- Nemzeti park igazgatóságok (10 db).

A szervezeti- és működési szabályzat 43.§ (7) bekezdése szerint, az OKTVF-el, a Főfelügyelőséggel, illetve a területi szervekkel kapcsolatos szakmai irányítási feladatokat a következő szervezeti egységek látják el: Közigazgatási Államtitkár Hivatala, Gazdasági Hivatal, EU és Nemzetközi Főcsoport, Környezetpolitikai Főcsoport, Jogi és Közigazgatási Hivatal, Közgazdasági és Költségvetési Hivatal, Vízügyi Hivatal, Környezetvédelmi Hivatal, valamint a Természetvédelmi Hivatal. Ezen egységek együttműködésének részletes rendjét az utasítás értelmében külön közigazgatási államtitkári intézkedés kellene szabályozza. Azonban ilyen intézkedés még nem született. E hiány a gyakorlatban gondot okozhat a kooperációra

nézve és kihatással lehet (van) az irányítási tevékenység színvonalára is. Ugyancsak nem találtam olyan jogszabályt, vagy előírást, amely egyáltalán összefogja az irányítás tartalmát. E kérdés tisztázatlanságára mostanában Dr. Zsuffa István is rávilágított az egyik tanulmányában.[28] Ez vezetett arra, hogy a természetvédelmi igazgatással kapcsolatban megvizsgáljam e problémát.

Mindenekelőtt nem árt szólni pár szót az irányítás fogalmáról. Ez a szakirodalomban korántsem egységes. Használatos szűken értelmezve, amikor a hierarchikus viszonyok tartalmaként írják le, de van olyan tágan értelmezett megközelítése is, mely szerint az irányítás minden részletre kiterjedő függőség és éppen emiatt a jogi szabályozásra alkalmatlan. A magam részéről Dr. Zsuffa István álláspontját követem, melynek értelmében a hierarchia a szervezetek közötti statikus viszonyt fejezi ki, míg az irányítás e viszonyok dinamikusan oldala: a kapcsolat realizálásának módját és eszközeit tartalmazza.[29] Irányításról kizárólag önálló szervek közötti kapcsolat esetén beszélhetünk. Emiatt az erre jogosult szerv jogosítványai sohasem lehetnek korlátlanok, nem sérthetik az alárendelt intézmény önállóságát. Dr. Torma András [30] szerint hazánkban, a jogirodalomban egyetértés alakult ki abban a kérdésben, hogy a jogszabályok által biztosított irányítási jogosítványok a következők:

- szabályozási jog
- az irányított szerv konkrét ügyében való döntés joga
- konkrét utasítás kibocsátásának joga
- aktus felülvizsgálati jog, valamint
- ellenőrzési jog.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szervezetirányítással kapcsolatos jogait szétszórta több jogszabály tartalmazza. A környezetvédelmi- és vízügyi miniszter feladat-és hatásköréről szóló 155/2002. (VII. 9.) Korm. rendelet 2.§- értelmében a miniszter a környezet, a természet védelmének és a vízgazdálkodás általános irányítása érdekében jogi szabályozási (rendeletalkotás), jogalkalmazási (hatósági), felügyeleti, ellenőrzési és szervező, valamint összehangoló tevékenységet végez. Ekkor azonban felmerül a felsorolás taxatív jellege, ami kizárja a miniszter konkrét utasításadási jogát és egyéb problémákat is felvet, mint a miniszter hatósági tevékenységét.

A 183/2003. (XI.5.) Korm. rendelet csupán a következőket rögzíti. A minisztert illeti meg a vezető kinevezése és felmentése mind az OKTVF, mind a Főfelügyelőség tekintetében, valamint a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása. Ugyanezek a jogok a nemzeti park igazgatósággal szemben az államtitkárt illetik meg. Tulajdonképpen mindez az irányított szerv ügyeiben való döntést teszi lehetővé, de csak az előbb említett jogszabályi keretek között. Ugyanis olyan kérdésekben, melyet jogszabály nem tesz lehetővé, a miniszter nem dönthet az alárendelt szerv helyett, hiszen az az önállóságát sértené.

Úgyszintén beletartoznak a miniszteri irányítás körébe, az alárendelt szervet kötelező normatív aktusok. Ezek lehetnek jogszabályok, vagy az állami irányítás egyéb eszközei, mint az utasítás, vagy az irányelv. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. csupán annyit mond, hogy utasítást a miniszter a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységének szabályozására adhat ki. Ez a rendelkezés azonban önmagában nem akadályozza meg az irányítói jogok átlépésének lehetőségét.

További irányítási jogosítvány az egyedi utasítás. Ezzel azonban a tárca nem élhet konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül, hiszen az alárendelt szerv tevékenységéhez, illetve hatáskörének gyakorlásához kapcsolódik, ami rendkívüli módon korlátozza az irányított szerv mozgásterét. Valójában jogilag megengedett hatáskörelvonást jelent. Erre vonatkozó általános

felhatalmazás – ami nem is lenne szerencsés- nincs, bár nem kizárt, hogy a jogalkotó bizonyos kérdésekben biztosít ilyen lehetőséget.

Végül a felettes szerv egyik legfontosabb és nélkülözhetetlen jogosítványa az ellenőrzés. Jelentősége abban rejlik, hogy az irányító információt kap arról, hogy az alárendelt szerv hogyan működik. A tárca szervezeti és működési szabályzata csupán annyit mond, hogy az Ellenőrzési Önálló Osztály látja el a minisztérium felügyelete alá tartozó szervezetek költségvetési és szakmai ellenőrzését, melynek formája lehet átfogó-, téma-, cél- és utóellenőrzés. Az ellenőrzés részletes szabályait, a szervezeti és működési szabályzat utalása értelmében, külön jogszabály tartalmazza, azonban erre vonatkozó jogszabályi szintű rendelkezést nem találtam. Ezpedigkomoly hiányosság. Pontosan meg kellene határozni, hogy az erre feljogosított szerv

- milyen (törvényességi, célszerűségi, eredményességi, költségvetési, pénzügyi-gazdasági) szempontból,
- milyen területeken,
- milyen eszközökkel,
- milyen eljárási szabályok alapján, és
- milyen módszerekkel ellenőrizheti az irányított szervet, illetve annak működését, továbbá
- az ellenőrzés eredményéhez képest milyen további intézkedéseket (megsemmisítés, megváltoztatás, megsemmisítés mellett új eljárás elrendelése) fogantatosíthat. De dr. Torma András szerint a jogkör telepítésekor arról sem szabad megfeledkezni, hogy az irányított szervet milyen jogvédelem illeti meg a felhatalmazás kereteit túllépő ellenőrzéssel, illetve az ezen alapuló intézkedésekkel szemben.[31] Ez utóbbit az irányítás jogilag megengedett kereteinek túllépése esetére is szabályozni kellene. Azonban e kontroll még egyéb elvárásnak is meg kell feleljen ahhoz, hogy eredményes legyen. Így a ténszerűség, nyilvánosság, törvényesség, segítő jelleg, kétoldalúság, tervszerűség, rendszeresség, folyamatosság, következetesség, koordináltság követelményének.[32]

Még mielőtt rátérnék az alárendelt szervek bemutatására, mindenféleképpen kell szólni pár szót az Országos Környezetvédelmi Tanácsról (OKT).

Bár az OKT hivatalosan a Kormány munkáját segítő szerv, a gyakorlatban a miniszter mellett működik. A környezetvédelem „széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozása érdekében”[33] hozták létre 1996-ban. E körben véleményt nyilvánít a környezetvédelmi programokkal, jogszabályokkal és egyéb környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatban, valamint az Országgyűlés vagy a Kormány hatáskörébe tartozó döntésekkel kapcsolatos állásfoglalásait a Kormány elé terjeszti. [34] Az OKT-val kapcsolatos alapvető problémát az jelenti, hogy véleményének nincs kötelező ereje ezért funkcióját sem képes megfelelően betölteni.

4. 1. 3. Stratégiai, operatív és hatósági feladatok

A már említett 183/2003 (XI. 5.) Korm. rendelet a környezetvédelmi igazgatás központi szintjén lényegében különválasztotta egymástól a stratégiai, operatív és hatósági feladatokat. Ennek megfelelően stratégiai kérdésekkel a minisztérium, hatósági ügyekkel az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, operatív feladatokkal az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság foglalkozik. Ez a profiltisztítás a hatékonyabb és lehetőleg eredményesebb munkamegosztás tekintetében célszerű, de tulajdonképpen nem valósult meg maradéktalanul. A természet védelméről szóló törvény ugyanis néhány esetben a miniszter hatósági tevékenységét rögzíti. Így például az ő engedélye szükséges :

- barlang, barlangszakasz hasznosításához, illetve ennek megváltoztatásához
- barlang, barlangszakasz kiépítéséhez,

- barlangi képződmények kimentéséhez, hasznosításához, értékesítéséhez, külföldre juttatásához[35]
- vadászható állatfajnak nem nyilvánított, nem őshonos vadon élő állatfaj betelepítéséhez, visszatelepítéséhez
- nem őshonos szervezetek betelepítéséhez, visszatelepítéséhez.[36]

Ezt erősíti meg a környezet-és vízügyi miniszter feladat-és hatásköréről szóló 155/2002. (VII.9.) Korm. rendelet már idézett 2.§-a, miszerint a miniszter a természetvédelem általános irányítása körében jogalkalmazási (hatósági) tevékenységet végez. Következésképpen a miniszternek e jogszabályok alapján hatósági jogosítványai vannak. Ez a tény egyrészt nem egyeztethető össze a fentebb említett „profiltisztítással”, másrészt megítélésem szerint szükségtelen is, hiszen mindezt a Főfelügyelőség is megfelelően el tudná látni.

Ugyancsak nem érvényesül teljes mértékben a változtatás a Főigazgatósággal kapcsolatban. Az OKTVF feladatkörébe tartozik ugyanis közreműködni a szakmapolitikák, stratégiák, koncepciók és a jogszabályok szakmai előkészítésében, az átfogó országos tervek kidolgozásában. Ez alapján felmerül a kérdés, hogy amennyiben a jogalkotónak tényleg szándékában állt szétválasztani a korábban említett (stratégiai, operatív és hatósági) feladatokat, akkor miért nem tette meg maradéktalanul, miért van szükség arra, hogy stratégiai kérdésekkel az OKTVF is foglalkozzon. Valószínűleg azért, mert a tárca túlterhelt és ezt a feladatot önmagában nem tudná kielégítően megoldani. Ennek ellenére, talán lenne hatékonyabb módja is a munkamegosztásnak azáltal, hogy az OKTVF mint szakértő működne csupán közre. Amennyiben viszont ez így van a gyakorlatban, akkor e részjogkör tartalmának pontosítása lenne szükség.

4. 2. Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság

Az OKTVF a miniszter feladatkörébe tartozó és irányítása alatt álló, de a minisztérium szervezetébe nem tartozó önálló feladat-és hatáskörrel rendelkező központi hivatal. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság és Környezetgazdálkodási Intézet utódjaként hozták létre és alapvető funkciója, mint már említettem, a környezetvédelemmel, vízüggyel és természetvédelemmel kapcsolatos operatív feladatok ellátása (ilyen például a szakmai információs rendszer létrehozása és működtetése, amely különösen fontos jelentőséggel bír a döntések megalapozottsága szempontjából). Belső szervezetét is e feladatoknak megfelelően alakították ki (ld. 2. melléklet). Az OKTVF tehát lényegében szakmai kérdésekkel foglalkozik. Utánanéztem, hogy a magyar szabályozáshoz hasonlóan hol alkalmaznak még ilyen jellegű munkamegosztást a környezetvédelmi igazgatásban, és valamelyest hasonló megoldással találkoztam például Angliában, ill. Szlovákiában. Ez utóbbi államban a Szlovák Köztársaság Állami Természetvédelme néven ismert országos hatáskörű szerv feladata, szakmai háttérrel biztosítani a természet-és tájvédelemmel kapcsolatos államigazgatási tevékenységnek. (Eltérést jelent a hazai szabályozáshoz képest a fokozottabb hatáskörmegosztás, hiszen környezetvédelem kapcsán is létezik egy ugyanilyen funkciójú szerv.) E szabályozás – mármint egy önálló, alapvetően szakmai kérdésekkel foglalkozó szerv felállítása - nyilvánvaló célja a jobb, eredményesebb és talán olcsóbb munkavégzés, de ehhez az is szükséges, hogy megfelelően szabályozott és aktív kapcsolatot tudjon tartani a társzervezetekkel. Mivel azonban e szerv csupán 2004. január 1-je óta létezik, erre nézve még nem igazán alakulhatott ki egy letisztult gyakorlat. Mindenesetre fontosnak tartom kiemelni, hogy a Főigazgatóság szakmai, tudományos tevékenysége nemcsak az államigazgatásra, hanem a politikára nézve is jelentőséggel bír. Ezt szemlélteti a következő ábra:[37]

Táblázat feltöltés alatt...

Ami a Főfelügyelőséggel való kapcsolatát illeti, a Főigazgatóság az OKVF megkeresése esetén szakértőként működik közre a természetvédelmi, környezetvédelmi és vízügyi szakhatósági eljárásokban.[38] Itt a jogszabály kifejezetten a szakhatósági eljárást említi, de valószínűleg a Főigazgatóság az OKVF hatósági tevékenységében egy általános szakmai háttérrel biztosíthat, hozzájárulva a döntések megalapozottságához. Emiatt nagyon fontos a megfelelő kooperáció e két szerv között, amit akár jobb személyes kapcsolatok kialakításával is biztosítani lehetne.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért van szükség egy ilyen jellegű szerv felállítására, hiszen szakértők mind a minisztériumban, mind pedig az alárendelt intézményeknél vannak. Csakhogy ezeknek a köztisztviselőknek nincs arra kapacitásuk, hogy a hatósági tevékenység támogatása mellett még különböző kutatásokkal, adatbázisok létrehozásával stb. is foglalkozzanak.

A 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet úgy fogalmaz, hogy a Főigazgatóság alapító és felügyeleti szerve a Minisztérium (természetesen irányítója is, de e kérdésről már volt szó a minisztériumról szóló részben). A felügyelet fogalmával a jogirodalom foglalkozik. Dr. Torma András a következőképpen határozza meg e jogviszony lényegét: „(az irányításhoz hasonlóan) ez esetben is fennáll egyfajta függelmi, illetve hatalmi (és jog)viszony a két érintett közigazgatási szerv között. A felügyelet esetében azonban a hangsúly nem az akaratátvitelen, hanem egy konkrét tevékenységfajta folyamatos figyelemmel kísérésén van....és rendszerint erőteljesen segítő, megelőző jellegű.”[39] A felügyeletet gyakorló szerv pedig, amennyiben szükséges, a következő intézkedéseket fogantatosíthatja:

- adatokat és információkat szerezhet be,
- felhívhat a fogyasztókosságok megszüntetésére,
- fegyelmi, kártérítési, szabálysértési és büntetőeljárást kezdeményezhet,
- felfüggesztheti a tevékenység végzését, illetve a döntés végrehajtását,
- közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezhet a döntés ellen.[40]

Felmerülhet az OKTVF és a nemzeti park igazgatóságok kapcsolatának jellege is. Nyilvánvalóan nincs szó hierarchikus viszonyról, hiszen a NPI-ok is a minisztérium irányítása alá tartoznak. Megvizsgálva e kérdést, úgy találtam, hogy nincs kellő pontossággal szabályozva. Így például az OKTVF feladat és hatáskörébe tartozik közreműködni a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő területek kezelésében, fenntartásában.[41] Ebben az esetben mit jelent az, hogy „közreműködés”? A jogszabály szerint egyértelműen a nemzeti parkok látják el a kincstári vagyonkörbe tartozó, vagyonkezelésben lévő védett természeti területekkel kapcsolatos vagyonkezelői feladatokat. Így például bérbe is adhatnak egy területet. Ilyenkor beleszólhat az OKTVF, hogy milyen feltételekkel tegye, vagy ne tegye, vagy csupán meg kell küldeni neki véleményezésre? Ez jól szemlélteti e terület hiányosságait. Az ezzel kapcsolatos kérdések tisztázatlansága lassítja az igazgatóságok munkáját, illetve szélsőséges esetben hatáskörelvonás is felmerülhet.[42]

Végezetül e körben érdemes szólni pár szót a Főigazgatóság és a társadalmi szervezetek viszonyáról is. Az OKTVF feladat és hatásköréről szóló kormányrendelet 8.§ cb) pontja csupán annyit rögzít, hogy a Főigazgatóság figyelemmel kíséri és elemzi az önkormányzatok, valamint a civil szervezetek természetvédelemmel kapcsolatos tevékenységét. Gondolom a kapcsolattartásnak jelentősége van, hiszen bizonyos szervezetek, melyek megfelelő szakmai háttérrel rendelkeznek, segítséget nyújthatnak például az információs rendszer bővítésében. Természetesen valamilyen magánjogi jogviszony, pl. vállalkozási szerződés keretében.

4. 3. Országos Környezet-és Vízügyi Főfelügyelőség

Az Országos Környezeti-és Vízügyi Főfelügyelőség olyan minisztériumi hivatal, amely a miniszter irányítása alatt, alapvetően hatósági tevékenységet végez. Ellát elsőfokú, másodfokú hatósági feladatokat, valamint szakhatóságként is közreműködik jogszabályokban meghatározott esetekben. Az OKVF első fokú jogkörébe tartozik például:

- védett növényfajokból álló gén-és szaporítóanyag bank létrehozásának, védett növényfaj gén-és szaporítóanyag bankban történő elhelyezésének engedélyezése 42.§ (4)
- fokozottan védett növényfaj külföldre vitelének, behozatalának, biotechnológiai célra történő felhasználásának engedélyezése 42.§(3),
- fokozottan védett állatfaj cseréjének, adásvételének, házasításának, idomításának, elejtésének, birtokban tartásának stb. engedélyezése 43.§ (8) stb.

Másodfokon az elsőfokú természetvédelmi, környezetvédelmi és vízügyi hatóságok felettes szerveként jár el. Így amennyiben az elsőfokú hatóság határozata jogsértő, azt a Főfelügyelőség megsemmisítheti, megváltoztathatja és az eljáró szervet új eljárásra utasíthatja.[43] Ismételten meg kell jegyezni, hogy az OKVF nem irányítója a területi szerveknek, ami viszont azt eredményezi, hogy hiányzik a hatósági munka irányítása, elvi egységesítése.[44]

A hatósági tevékenység összetett: jelent jogalkalmazói, felügyeleti, valamint szakmai, szolgáltató tevékenységet is.[45] A jogalkalmazás keretében jogot, kötelezettséget állapít meg, szankciót alkalmaz a jogsértővel szemben. Ez szinte elválaszthatatlan a felügyelettől, melynek keretében a szerv ellenőrzi a jogalanyok magatartását, jogszabályok érvényesülését és ennek megfelelően teheti meg a szükséges intézkedéseket. Erre vonatkozóan a 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet a következőket rögzíti:

3.§ c) „A Főfelügyelőség állami feladatként ellátandó alaptevékenysége körében elemzi és értékeli a feladat-és hatáskörét érintő jogszabályok végrehajtását, ideértve a területi szervek hatósági munkáját, a jogerős határozatba foglalt kötelezettségek teljesülését.”

A jogszabályok érvényesülésének, a határozatok betartásának az ellenőrzése azonban komoly gondot jelenthet, hiszen a Főfelügyelőségnél nincsenek természetvédelmi őrök, akik ezt jelezhetik. Mivel az ott dolgozók nagy valószínűséggel nem fognak „terepre menni”, így csak véletlenül derülhetnek ki a jogsértések. Ennek kiküszöbölésére szolgálhat a már oly sokszor emlegetett kooperáció, jelen esetben a nemzeti park igazgatóságokkal,[46] esetleg civil szervezetekkel.

A megalapozott hatósági munkához nélkülözhetetlen a megfelelő szakmai háttér. Ezt államigazgatási döntések kapcsán egyrészt a szakhatósági együttműködés, másrészt a Főfelügyelőség belső szervezetében működő Szakértői Iroda biztosítja. Sajnos a gyakorlatban előfordul, hogy bizonyos döntéseket a szakhatósági állásfoglalás ellenére vagy ennek hiányában hoznak meg.

Dr. Ficzer Lajos a társadalmi-szakmai konzultációval kapcsolatban azt írja:

„...A döntéshozatal széles körű szakmai megalapozásához - mint a nemzetközi tapasztalatok is mutatják - ma már nem elégséges a közigazgatási apparátus szakismerete, hanem a társadalom más szféráiban, elsősorban a tudományos, kutatási és egyetemi szférában felhalmozott független szakismeret felhasználása is egyre fokozódó követelményként jelenik meg.”[47]

Ami az állami természetvédelmi szervek összetételét illeti, tudomásom szerint az jellemző, hogy míg a területi szerveknél jogi képzettségűeket alig, addig a Főfelügyelőségnél illetve a minisztériumnál többnyire jogászokat alkalmaznak. Ezzel kapcsolatban csupán azt szeretném

megjegyezni, hogy az OKVF-nél talán célszerűbb ezt az arányt 50-50%-ban meghatározni. Ennek oka egyfelől, hogy a döntések az esetek többségében valamilyen szaktudomány alkalmazását teszik szükségessé, minél fogva ilyen kérdésekben a jogászok nem tudnak megfelelően dönteni. Másfelől viszont a Főfelügyelőség másodfokú szerv is, ahol viszont a jogi megalapozottságnak garanciális okokból is nagyobb szerepe kell, hogy legyen.

4. 4. Nemzeti Park Igazgatóságok

A nemzeti park igazgatóságok (NP) a természetvédelmi igazgatás területi szervei. Feladat- és hatáskörüket a 183/2003. (XI.5.) Korm. rendelet tartalmazza. Tevékenységük egyelőre igen sokrétű. Amellett, hogy természetvédelmi hatóságok, szakhatóságok és tájvédelmi szakhatóságok, vagyonkezelői, oktatási, kutatási és egyéb operatív feladataik is vannak.[48] Ami a nemzeti parkok jelenlegi jogállását illeti, a minisztérium irányítása alatt állnak. Pontosabban a szakigazgatási és hatósági (szakhatósági) feladataikat a közigazgatási államtitkár, illetve a természetvédelmi feladatok ellátásáért felelős helyettes államtitkár irányítása alatt végzik. Az államigazgatási eljárásban felettes szervük a Főfelügyelőség. A Főigazgatósággal való viszonyuk természetesen nem hierarchikus jellegű, de ellátja a nemzeti park igazgatóságok Természetvédelmi Őrszolgálatának szakmai irányítását és országos felügyeletét. Ennek keretében például szervezi a természetvédelmi őri vizsgákat,[49] de mint már említettem, elméletileg közreműködik az igazgatóságok vagyonkezelésében lévő területek kezelésében is. A nem kifejezetten természetvédelmi államigazgatási szervekkel, mint szakhatóság működik együtt (lásd 7. melléklet). Problémaként sokszor felmerül, hogy általában az államigazgatási szervek konkurálnak egymással, féltik hatáskörüket és ebből kifolyólag nem működnek együtt megfelelően, sőt bizonyos esetekben kifejezetten akadályozzák egymás munkáját. Ez utóbbi megnyilvánulhat abban is, hogy egymástól információkat titkolnak el. Például a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság alapvetően jól működik együtt más állami szervekkel, de nem így a földhivatalokkal, melyek sokszor nyilvános adatok szolgáltatását is megtagadják. Emögött valószínűleg a jogi szabályozás tisztázatlansága húzódhat meg. Azonban az egyes szervek közötti összeütközéseknek egyéb okai is lehetnek, mint például az általuk képviselt érdekek különbözősége. Ez leginkább a nemzeti parkok és az erdészeti hatóságok között figyelhető meg.

Ugyancsak az együttműködés egyik megnyilvánulása az előzetes szakhatósági egyeztetés. Ennek keretében a konkrét ügyben érintett szakhatóságok, valamint a kérelmező megvitatják a kérdést és próbálnak kompromisszumokat kötni, hogy ezzel megelőzzék az államigazgatási eljárás fölösleges bonyolítását. Példával szemléltetve: ha az államigazgatási eljárás tárgya egy halastó létesítése, akkor a beruházó, a vízügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi stb. szakhatóság képviselői és az engedély megadására jogosult hatóság képviselője összeül és tisztázzák az ügygel kapcsolatos vitás pontokat. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy megoldható kérdések miatt tagadják meg az eljárás során a szakhatósági hozzájárulást.

A kooperációnak az előbb említett formái mellett még megemlíthetők a különböző együttműködési megállapodások, melyeket a területi szervek más államigazgatási szervekkel (pl. vámszervekkel, városi rendőrkapitányságokkal), külföldi természetvédelmi igazgatási szervekkel (különösen ott, ahol az illetékeségi területen található védett természeti területek és értékek az országhatáron átnyúlnak) kötöttek. De fontos az olyan nemzetközi szakmai szervezetekkel való kapcsolattartás is, mint például az Európai Nemzeti Parkok Szövetsége (EUROPARC). A szervezet tagjai minden év május 26-án –az európai nemzeti parkok napján- találkozót szerveznek, melynek keretében újabb lehetőség nyílik a különböző természetvédelmi szervezetek közötti kapcsolatteremtésre.

Az eddigiekben még nem esett szó a NP-ok és az önkormányzatok közötti viszonyról. A Tvt. alapján a települési önkormányzatoknak természetvédelemmel kapcsolatos feladatai is

vannak. [50] Azonban e feladatokat sajnos nem tudják érdemben ellátni, ugyanis nincsenek meg hozzá a különböző szakmai, tárgyi, személyi feltételeik. Másfelől a természetvédelmi szempontok az önkormányzatokon belül sokadlagos jelentőséggel bírnak az egyéb funkciókhoz képest. Ilyen körülmények között a helyi önkormányzatok sajnos nem alkalmasak természetvédelmi feladataik betöltésére.

Ettől függetlenül a nemzeti park igazgatóságok jogszabályban meghatározott kötelezettsége segíteni az önkormányzatokat ezen feladatok ellátásában. Ennek gyakorlati megjelenése, hogy a NP-ok gyakran nyújtanak szakmai segítséget a hatósági tevékenységhez, vagy például megbízás alapján elkészítik egyes védett területek kezelési tervét. Elméletileg az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat tevékenységét is segítenie kellene, azonban erre azért nem kerülhet sor, mert az önkormányzatok az esetek többségében nem élnek azzal a törvényben biztosított jogukkal, hogy természetvédelmi őrszolgálatot hozzanak létre.[51]

Meg kell még említeni a társadalmi szervezetekkel való kooperációt is. Ez a kérdés nagyon érdekes, hiszen e szervezetek megítélése kettős. A gyakorlat egyrészt azt mutatja, hogy az igazgatóságok - főleg olyan területeken, ahol nincs kellő kapacitásuk (pl. kutatási tevékenység) -, gyakran felkérik szakmailag hozzáértő természetvédelmi szervezeteket bizonyos feladatok ellátására. Emellett a Tvt. is rögzít bizonyos jogokat a civil szervezetek számára:

65.§(1) „A természeti területek jogellenes és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és

- állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy
- a védett természeti érték, terület károsítója ellen pert indítani.”

Másrészt azonban a civil szervezetek ezen ügyféli jogokkal visszaélhetnek. Előfordulhat, hogy nem a természet védelme, hanem erre hivatkozással, de gazdasági érdekből perindítással fenyegethetnek bizonyos gazdasági szereplőket. Ugyancsak a helyzetük kettős megítélésére utal, hogy a sok, de általában kis létszámú szervezet az esetek többségében sajnos szakmai indokoltság nélkül, csupán természetszeretetük alapján foglalnak állást bizonyos helyzetekben, melynek következtében előfordulhat, hogy társadalmi egyéb szereplői szemében elbagatellizálódik a természetvédelem.

A fentebb említett kapacitás hiánya arra utal, hogy az igazgatóságok túl vannak terhelve és nincsenek kellő számban az ott foglalkoztatottak. Ez utóbbi különösen vonatkozik a természetvédelmi örökre. A természetvédelmi örök az igazgatóságok „szemei”. Jelzik például, ha valamilyen jogszabálysértést észleltek a körzetükben, meg tudják akadályozni a természeti értéket, vagy területet veszélyeztető cselekményeket, továbbá jogszabályban meghatározott esetekben helyszíni bírságot is kiszabhatnak.[52] Azonban létszámuk nem igazodik az igazgatóságok több megyére is kiterjedő illetékességi területéhez.[53] A Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság három megyéjére mindössze kb. negyven természetvédelmi őr jut. A NKP-II még pontosabb adatokat szolgáltat. Ennek megfelelően az állami természetvédelmi örök országos létszáma 2003. januárjában 226 fő volt. Egy fő természetvédelmi őrre átlagosan 41 164 ha (412 km²!) működési terület, azon belül pedig 3631 ha védett természeti terület jut. Emiatt az őrszolgálati feladatok megfelelő hatékonyságú és színvonalú ellátásához a jelenlegi természetvédelmi örök számának megduplázására lenne szükség. [54]

A létszámfejlesztés azonban nemcsak a természetvédelmi örök tekintetében szükséges. Az elmúlt években elfogadott új jogszabályok következtében lényegesen növekedtek a nemzeti

park igazgatóságok feladatai (pl. EU-hoz történő csatlakozásból eredő kötelezettségek bővültek, a saját vagyionkezelésbe került mezőgazdasági és erdőterületek száma nőtt, a nemzeti ökológiai hálózat védelmével járó kötelezettségek, hatósági, szakhatósági feladatok nagy száma stb.). Következésképp, ezzel összhangban, a területi szerveknél a létszám és az ahhoz kapcsolódó költségek növelése is szükséges. Ez a megállapítás azonban az egész környezetvédelmi igazgatás szervezetrendszerére vonatkozik és egyben Uniós elvárás is, amit a Bizottság több Országjelentésében is megfogalmazott. Sajnos azonban annak ellenére, hogy a Természetvédelmi Alaptervben létszámfejlesztés szerepel, a Kormány a napokban a környezetvédelmi területi szerveknél leépítést valósított meg. A nemzeti parkoknál pedig azzal kerül sor elbocsátásokra, hogy az átszervezés következtében csökkenteni fogják a hatósági feladatokat ellátók számát. Ez a helyzet - figyelemmel arra, hogy például a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságnál az elmúlt három évben évenként 30 %-al nőtt az ügyiratforgalom és emiatt kifejezetten létszámnövelés lenne szükséges -, veszélyezteti a természetvédelmi hatósági feladatok ellátásának hatékonyságát és színvonalát is

Megvizsgáltam továbbá, hogy 2000-től hogyan alakult a költségvetési törvényekben a környezetvédelmi támogatások mértéke. Eszerint a környezetvédelmi minisztérium igazgatására az előirányzatok mértéke 2002-ig folyamatosan növekedett, ettől kezdve azonban 2004-ig - függetlenül attól, hogy közben megtörtént a tárca vízüggyel való integrációja – csökkent. A 2005-ös költségvetés jelenlegi tervezetében azonban már a 2002-es előirányzathoz hasonló, tehát növekedni fog. A természetvédelem területi szerveire nézve ugyancsak a minisztériumhoz hasonló a tendencia. A környezetvédelemre összességében 2004-ig nőttek a kiadások, ekkor azonban jelentős visszalépés történt, és ez várható 2005-re is. Összegezve tehát, az utóbbi években sajnos csökkentek e téren a költségvetési ráfordítások. A jogalkotó egyáltalán nem igazodott, sőt figyelmen kívül hagyta a feladatok egyre növekvő számát. Ez a mindennapokban abban jelenik meg, hogy például az igazgatási szerveknek nincs pénze korszerű irattár kialakítására, elavult a számítógépparkjuk, vagy a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságnak még 2003-ban nem volt saját székháza. Ha nem növelik e téren a költségvetési előirányzatokat, a környezetvédelem eredményessége csökkenhet. Jogi szempontból pedig egy alkotmányellenes helyzet is kialakulhat.

Mindenféleképpen kell szólni pár szót az igazgatóságok illetékességi területéről is.[55] Mint ahogy a mellékelt ábra is mutatja az illetékességi területek nem kifejezetten arányosak.[56] Egyes területi szervek illetékességi területe, mint például a Hortobágyi Nemzeti Parké, több mint három megyére terjed ki, míg az Aggteleki Nemzeti Park illetékességi területe Borsod-Abaúj-Zemplén megyének csupán egy része. Nyilvánvalóan a természeti értékek elhelyezkedéséhez igazodóan. Ezzel azonban az egyes nemzeti parkoknál a feladatok mennyisége is esetenként változhat. Bár igaz – és itt a hatósági tevékenységre gondolok elsősorban –, hogy a feladatok nagyságát inkább az illetékességi területen élők száma befolyásolja.

4. 4. 1. Átszervezés előtt

A 2004-es módosítás még nem volt kihatással az igazgatóságokra, de tudni lehetett, hogy átszervezés lesz, csupán azt nem, hogy mikor és milyen formában. Az eddigi bizonytalan helyzet rossz hatással volt az itt dolgozóakra, hiszen sokat foglalkoztak a jövőjükkel, ami a munkájukra is kihatott. Ezt a helyzetet meg lehetett volna előzni azzal, ha jobban bevonják őket e folyamatba, hiszen még a rendszeres tájékoztatást sem biztosították megfelelően számukra.

Az átszervezés célja, hogy hasonlóan a környezetvédelmi igazgatás egyéb területi szerveihez, itt is különválasszák egymástól a hatósági és vagyionkezelői tevékenységet.[57] Eszerint 2005 januárjától az igazgatóságok hatáskörében csupán a

vagyonkezelői és egyéb operatív feladatok maradnak, a természetvédelmi, környezetvédelmi, illetve vízügyi hatósági feladatokat pedig ún. zöld hatóságokba integrálják.[58] Ezzel a lépéssel több mint egy éves átmeneti időszak zárul le. Meglátásom szerint azonban ezt a folyamatot sokkal szervezettebben és gyorsabban kellett volna lebonyolítani. Még mielőtt a jogalkotó bármit lépett volna, már azelőtt határozott és szakmailag indokolt tervvel kellett volna rendelkezzen és csak ennek figyelembevételével lehetett volna további konkrét intézkedéseket tenni.

Annak ellenére, hogy a változtatás beleillik a 2004-es módosítás logikájába és egységesebbé teszi a környezetvédelmi igazgatás szervezeti alapjait, a természetvédelem szempontjából bizonyos fokig visszalépésként értékelhető. A természetvédelem jelentőségét és az ezzel kapcsolatos feladatok nagy számát igazolja, hogy ezek ellátására különálló területi szervek kialakítására volt szükség, melyek jól működnek és képesek hatékonyan védeni a természeti érdekeket. Az előzőekben említett lépéssel azonban a nemzeti parkok és a természetvédelem kétségtelenül veszíteni fog jelenlegi erős helyzetéből. Ennek oka, hogy amennyiben kikerülnek a kezükből a hatósági jogosítványok, a kezelésükben álló természetvédelmi területek védelme szempontjából közvetlen eszközök nélkül maradnak.[59] Továbbá annak ellenére, hogy a zöld hatóságokon belül ugyanazok fogják ellátni a hatósági feladatokat, akik korábban a nemzeti parkoknál, az addigi önálló természetvédelmi érdek egy másik szervbe integrálva, már csak egy lesz a sok közül, és háttérbe szorulhat más szempontokhoz képest.[60] A módosítás emellett nyilvánvalóan megnehezíti a természetvédelmi „hatósági részleg” és a nemzeti park megmaradó osztályai közötti együttműködést, mivel megbomlik az a kifejezetten jól működő rendszer, melyben a hatósági döntések mögött közvetlen szakmai háttér áll[61] és azok érvényesülését természetvédelmi örök ellenőrzik. Így ahhoz, hogy a természetvédelmi igazgatás tartani tudja eddigi eredményességét, a zöld hatóságok természetvédelmi osztálya és a nemzeti parkok között magas fokú kooperáció kell majd működjön.

Az átszervezésnek azonban, ha a környezetvédelmi igazgatás egészének szempontjából vizsgáljuk, pozitív vonásai is vannak. Így mindenekelőtt az, hogy megszűnik a korábbi összeférhetlenségi helyzet, a vagyonkezelői és hatósági feladatokkal kapcsolatban.[62] Másfelől az, hogy egy szervezetbe integrálva szükségszerűen jobb lesz az összhang és az együttműködés a vízügyi, környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság között.[63] Továbbá ugyancsak az átszervezés mellett szól, hogy egységesebbé, átláthatóbbá teszi a környezetvédelmi igazgatás szervezeti alapjait, valamint a zöld hatóságok kialakulásával csökken a minisztérium által irányított szervek száma és ezáltal a tárca túlterheltsége is. Végezetül lehet még egy olyan előnye is, melyet az előbb éppen hátrányként említettem: a nemzeti parkok pozíciójának gyengítése. Az igazgatóságok ugyanis - ha lehet egyáltalán ilyet mondani - túl erősen képviselik a természetvédelmet, sokszor figyelmen kívül hagyva és sértve egyéb, például tulajdonjogi érdeket.[64] Bár ennek az esetek többségében megvan a jogi alapja, olykor mégis előfordulnak túlkapások (pl. hatáskörtúllépés). Ez a helyzet is lehet olyan rossz, mint amikor a természeti érdekeket egyáltalán nem veszik figyelembe. A jogalkotónak tehát egy kényes egyensúly kialakítására és fenntartására kell törekednie, ahol a természetvédelem nagyon fontos szempont, de nem kizárólagos. Így tehát helyzetük gyengítése első ránézésre rossznak tűnik, de hosszabb távon a környezetvédelem elfogadtatása szempontjából elfogadható.[65]

Érdemes megvizsgálni az átszervezést Európai Unió szempontból is. Közismert, hogy az EU a nemzeti közigazgatásra nézve nem hozhat kötelező működési vagy szervezeti jellegű szabályokat, mivel az ilyen jellegű szabályozás kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik. Ennek ellenére az Unió indirekt módon mégis befolyásolja a tagállamok közigazgatását, mivel az úgy kell működjön, hogy alkalmas legyen a közösségi feladatok és célok végrehajtására. Ennek alapját az EK szerződés 5. Cikke teremtette meg. Eszerint „a

tagállamok feladatkörébe tartozik, hogy megtegyenek minden megfelelő, akár általános, akár különös intézkedést annak érdekében, hogy biztosítva legyen a közösségi jog hatékony alkalmazása és érvényesítése a nemzeti jogrendszeren belül.”[66]

Ennek figyelembevételével az átalakítást megelőző mintegy egy éves bizonytalan időszak, mivel nem volt összeegyeztethető a kiszámíthatóság, stabilitás követelményével, nyilvánvalóan nem felelhetett meg ezen elvárásnak, de az összeférhetetlenségi helyzet feloldásának eredményeként létrejövő szervezetrendszer már igen. Annak ellenére is így látom, hogy a gyakorlatban minden bizonnyal csökkenni fog a természetvédelmi igazgatás hatékonysága, hiszen az átszervezés egy tulajdonképpen eredményesen működő rendszert fog megbontani. Azonban – remélhetőleg - mindez csupán átmeneti állapot lesz, ami idővel stabilizálódik, továbbá a közigazgatás, működése során, uniós szempontból sem csupán a hatékonyság követelményének kell megfeleljen, hanem a jogállamiság kritériumainak is.

Felmerül a tervezett átalakítás alkotmányossága is. Az Alkotmánybíróság, ugyanis a 24/1994. (V.20.) számú határozatában rögzíti, hogy az egészséges környezethez való jog[67] a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve ha az más alapjog vagy alkotmányos érdek érvényesítéséhez elengedhetetlen. De a védelmi szint csökkentésének a mértéke ekkor sem lehet aránytalan az elérni kívánt célhoz. Ennek figyelembevételével az átalakítás, meglátásom szerint, még megfelel e követelményeknek.

Mindehez még hozzá kell tenni, hogy a hatósági és vagyonkezelői feladatok szétválasztásának más alternatívája is lehet. A 2004-es januári átalakításhoz hasonlóan itt is meg lehetett volna valósítani önálló természetvédelmi hatóságok felállítását. De ez a megoldás, illetve az, hogy nem vonják össze a természetvédelmi, környezetvédelmi és vízügyi hatósági feladatokat, amellet, hogy tovább nehezíti a tárca szervezetirányítással összefüggő feladatait, költségesebb is. Ez ugyan önmagában még nem adhatna alapot e megoldás mellőzésére, de ha figyelembe vesszük, hogy az egyébként jelentős mennyiségű hatósági munka elvégzéséhez sem kell 30 embernél több, akkor érthetővé válik, hogy miért kerüli önálló természetvédelmi hatósági szervek felállítását a jogalkotó. Nem is illene ahhoz a jelenlegi tendenciához, ahol a közigazgatás racionalizálása a cél.

Az átszervezés szociológiai szempontból, azonban hagy kivétlnivalót maga után. A majdani zöld hatóságoknál ugyanis a természetvédelmi feladatok ellátására a jelenlegi nemzeti park igazgatóságoktól fognak köztisztviselőket áthelyezni.[68] Azonban a NP-ok és a környezetvédelmi felügyelőségek illetékességi területe nem esik egybe, így több az igazgatóságnál foglalkoztatott köztisztviselő arra lesz rákényszerülve, hogy más megyében lévő zöld hatóságnál helyezkedjen el. Például a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság esetében, azokat, akik hatósági ügyekkel foglalkoztak, három szervnél helyezhetik el: a debreceni Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőségénél, vagy a Nyíregyháza székhelyű Felső-Tisza- vidéki Környezetvédelmi Felügyelőségénél, vagy a Szolnok székhelyű Közép-Tisza –vidéki Környezetvédelmi Felügyelőségénél, ami nyilvánvalóan hátrányt jelent azoknak, akik lakóhelyet kell módosítsanak azért, hogy megtarthassák munkahelyüket.[69]

Arra nézve, hogy az átalakítással hogyan módosulnak majd az egyes szervek közötti viszonyok, vagy egyáltalán történik e változás, egyelőre csak találgatni lehet. Azonban a zöld hatóságok irányítását célszerű lenne az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség hatáskörébe tenni, amely jól szolgálná a hatósági munka egységesítését és a minisztérium tehermentesítését is.[70] Továbbá mivel az átszervezéssel több jogszabály módosítására is sor kerül, érdemes lenne egyúttal befejezni a profiltisztítást és megvalósítani a részjogkörök tisztázását. Az irányítási, felügyeleti, ellenőrzési jogosítványok tartalmának pontosítása nem csupán a természetvédelmi igazgatás tekintetében, hanem lényegében az egész közigazgatásra

nézve szükséges, ezért ezt a kérdést egy erre vonatkozó központi jogszabály megalkotásával kellene megoldani.

Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy az átalakítás szükségessége megkérdőjelezhető ugyan, de elfogadható. Bár ezzel a természetvédelem helyzete valamelyest gyengülni fog, de azért tartani tudja pozícióját. Ennek kulcsa a nemzeti park igazgatóságokkal való megfelelő kapcsolattartás, a természetvédelmi hatósági feladatokat ellátó köztisztviselők létszámának növelése, valamint a természetvédelem vétőjoga a zöld hatóságokon belül. Amennyiben ezek a feltételek mégsem valósulnak meg, az átszervezés egy mindeddig jól működő rendszert és ezzel a természetvédelmet fogja tönkretenni.

A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszere az átszervezés után

Táblázat feltöltés alatt...

5. Összegzés

Végső soron a természetvédelmi igazgatás szervezetrendszerének jelenlegi struktúrája lényegében jónak mondható. Ellenben az egyes szervek egymás közötti kapcsolatára (irányítás, felügyelet, ellenőrzés, részjogkörök) ez nem mondható el, mivel a viszonyrendszerüket meghatározó jogi szabályozás kifejezetten hiányos. Ez a helyzet sértheti az egyes intézmények önállóságát, mivel hatáskörelvonáshoz is vezethet.

Ami a szervek feladat és hatáskörét illeti, a hatékonyabb és lehetőleg eredményesebb munkavégzést célzó profiltisztítás nem valósult meg maradéktalanul (elég, ha csupán a minisztérium hatósági tevékenységére gondolunk). A környezetvédelmi és vízügyi tárcát jelentősen leterhelik az Európai Unió tagságból eredő jogharmonizációs, illetve nemzetközi kötelezettségek, valamint a szervezetrányító feladatok. Annak érdekében, hogy a minisztérium eleget tudjon tenni ez utóbbival kapcsolatos elvárásoknak, különösen fontos szerepet kap a tárcán belüli összhang megteremtése.

A nemzeti park igazgatóságokat érintő átszervezés, bár szükségszerűsége megkérdőjelezhető, 2005. január 1.-vel megvalósul. Az újonnan létrejövő zöld hatóságok és az átalakult igazgatóságok együttesen továbbra is megfelelő szinten tarthatják az állami természetvédelmet. Fontos azonban, hogy a zöld hatóságokon belül a természetvédelemnek, akárcsak a másik két területnek, vétőjoga legyen a hatósági, szakhatósági döntés tekintetében, máskülönben a természeti érdekek háttérbe szorulhatnak egyéb szempontokhoz képest. Emellett döntő szerepe lesz a természetvédelmi hatóság és az igazgatóság közötti együttműködésnek. Ennek hiányában veszélybe kerülhet a döntések szakmai megalapozottsága, valamint - természetvédelmi örök hiányában – azok érvényesíthetősége.

Valószínűleg a jogi szabályozás egységességének a hiányával magyarázható a különböző államigazgatási szervek közötti kooperáció hiánya, amely viszont akadályozza a természetvédelmi szervek munkáját és általában az állami környezetvédelem eredményességét. E probléma megoldásaként felül kellene vizsgálni e területre vonatkozó jogszabályokat, megszüntetni azokat a rendelkezéseket, melyek alapját jelenthetik egyes hatásköri összeütközéseknek.[71] Ez a közösségi jog végrehajtására figyelemmel, Európai Unió követelménynek is tekinthető.

Pozitívumként értékelhető a különböző jogszabályok, hatósági határozatok érvényesülését, végrehajtását is ellenőrző természetvédelmi őrszolgálat, különösen, ha körükben létszám-fejlesztést valósítanak meg, hiszen jelenleg a kis számuk miatt nem tudják megfelelően betölteni funkciójukat. A megnövekedett feladatokhoz igazodóan, hasonló bővítés szükséges a területi szervek egyéb egységeinél is. Ez szintén Unió elvárás.[72]

Végezetül nagyon jelentős szerepe van és kell, hogy legyen egyrészt a társadalmi szervezetekkel való együttműködésnek, másrészt a nemzetközi szintű kooperációnak, mivel csak így lehet biztosítani a természet védelméről szóló törvényben meghatározott olyan célokat, mint a biológiai sokféleség megőrzése.

Remélhetőleg sikerült egy valós képet festenem a természetvédelmi igazgatás szervezetrendszerének jelenlegi helyzetéről. Tudván, hogy bizonyára vannak tévedéseim a dolgozatban, az opponenseimtől csupán azt szeretném kérni, hogy építő kritikáikkal segítsék ezeket kiküszöbölni.

Mellékletek

1. melléklet A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium felépítése

Feltöltés alatt...

2. melléklet Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság szervezeti felépítése

Feltöltés alatt...

3. melléklet Az Országos Környezet-és Vízügyi Főfelügyelőség (OKVF) szervezeti felépítése

Feltöltés alatt...

4. melléklet A nemzeti parkok, mint természetvédelmi hatóságok feladatait (hatósági, szakhatósági, tulajdonosi) főként a következő jogszabályok alapján végzik:

- 1957. évi IV. tv. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól
- 1995. évi XCIII. tv. A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról
- 1996. évi LIV. tv. Az erdőről és az erdő védelméről
- 1996. évi LIII. tv. A természet védelméről
- 1998. évi. LXXVIII. tv. A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról
- 14/1997. (V.28.) KTM rendelet A nemzeti parkok területének övezeti kategóriákba való besorolásáról
- 8/1998. (I. 23.) Korm. rend. A védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és hasznosítására vonatkozó szabályokról
- 67/1998. (IV. 3.) Korm. rend. A védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról
- 1997. évi XLI. tv. A halászatról és horgászatról
- 211/1997. (XI. 26.) Korm. rend. A környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok illetékességi területéről
- 26/2003. (XII.30.) KvVM rendelet A környezetvédelmi felügyelőségek, vízügyi felügyeletek, nemzeti park igazgatóságok illetékességi, valamint a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről
- 13/1997. (V.28.) KTMrendelet A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról
- 13/2001. (V.9) KÖM rendelet A védett és fokozottan védett növény-, illetve állatfajokról
- 1999. évi LXIX. tv. A szabálysértésekről
- 166/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a tájvédelmi szakhatósági hatáskörbe tartozó engedélyezési eljárásokról

5. melléklet A nemzeti park igazgatóságok elnevezése és székhelye

I. Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság, Debrecen; II. Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság, Kecskemét; III. Bükk Nemzeti Park Igazgatóság, Eger; IV. Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság, Jósza; V. Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság, Sarród; VI. Duna-Ipoly

Nemzeti Park Igazgatóság, Budapest;VII. Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság,Veszprém;VIII. Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság, Pécs;IX. Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság, Szarvas;X. Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság, Óriszentpéter

6. melléklet Az USA fő szövetségi kormány szervezeteinek hatásköre és feladatai a környezetvédelemben és a környezetgazdálkodásban[73]

Feltöltés alatt...

7. melléklet A nemzeti park igazgatóságok szakhatóságként járnak el a következő jogszabályok alapján

- 2001. évi CX. tv. A villamosenergiáról
 - Az erőművek engedélyezési eljárásában első fokon
 - A vezetékek létesítése és vezetékjog engedélyezési eljárásában első fokon
- 1998. évi. XVIII. tv. A távhőszolgáltatásról
 - A hőtermelő létesítmények létesítési és vezetékjog engedélyezési eljárásában
- 1993. évi. XLVIII. Tv. A bányászatról
 - A gázellátásról szóló törvény szerinti elosztói engedélyes, ill. elosztóvezeték tulajdonosa és a vezetékes propán-,bután gáz szolgáltató idegen ingatlannal kapcsolatos előmunkálati jog, vezetékjog, használati jog, ill. kisajátítási jog engedélyezése előtt
 - bányászati szakigazgatási eljárásban
- 273/2001 (XII.21.) Korm. rend. A természetes fürdővizek minőségi követelményeiről
 - A fürdőhelyek kijelölésében
- 213/2001. (XII.14.) Korm. rend. A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
 - A települési hulladékkal kapcsolatos engedélyezési eljárásban
- 193/2001. (X.19.) Korm. rend. Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól
 - Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban
- 20/2001. (II.14.) Korm. rend. A környezeti hatásvizsgálatról
 - A környezeti hatásvizsgálati eljárásban
- 22/1998. (II.13.) Korm. rend. A Balaton és parti zóna nádasainak védelméről
 - Nádas és más vízinövényzet égetésének engedélyezésénél, ha az engedélyezést a települési önkormányzat jegyzője folytatja
- 47/2003. (VIII.8.) EszCsM rendelet A radioaktív hulladékok átmeneti tárolásának és végleges elhelyezésének egyes kérdéseiről
 - Az engedélyezési eljárásban.
- 85/2000. (XI.8.) FVM. rendelet A telekalakításról
 - A telekalakítási eljárásban.
- 15/1987. (XII.27.) KM-ÉVM együttes rendelet A vasúti építmények engedélyezéséről és üzemeltetésük ellenőrzéséről
 - Az engedélyezési eljárásban.

- 46/1997. (XII.29.) KMM. Rend. Az egyes építményekről, építési munkálatokkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról
- Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban.

Irodalomjegyzék

1. Balázs István: A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás, 9/2004
2. Balázs István- Hegyi Jánosné: Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének módszertana, Magyar Közigazgatás, 11/2000, 656-667
3. Bándi Gyula: Környezetjog. Budapest, 2002, Osiris Kiadó
4. Bándi Gyula: A környezet védelmének joga, Bp., 1998
5. European Environmental Law Legal and economic Appraisal, Budenberg-Verlag AG-Bern, 1977
6. Dudás Ferenc: Új kihívások előtt a közszolgálat, Humánpolitikai Szemle, 7-8/2003
7. Fazekas Marianna- Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, általános rész, Budapest, 2002, Osiris Kiadó
8. Ficzer Lajos: Minisztériumi feladat és hatáskörök, valamint a háttérintézmények, Magyar Közigazgatás, 8/2000
9. Ficzer Lajos- Forgács Imre (szerk.): Magyar közigazgatási jog, különös rész, Európai Unió kitekintéssel. Budapest, 1999, Osiris Kiadó
10. Fodor László: Integratív környezetjog. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó
11. Fodor László-Prugberger Tamás: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései. Budapest, 1996, KGI
12. Fodor László (szerk.): A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata. Debreceni konferenciák I., Debrecen, 2002.
13. Fodor László: Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón. 2000, Miskolc University Press
14. Fodor László: Az NKP-II. megvalósulását szolgáló együttműködési igények és lehetőségek a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, illetve a dekoncentrált szervei és a régiók között, kézirat
15. Government and Environment, A Directory of Governmental Institutions with Environmental Responsibilities in Central and Eastern Europe, Szentendre, 2001
16. Horváth Imre: Szervezetan és közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 7/2000
17. Horváth Imre: A testületi döntések főbb szervezésméleti kérdései, Magyar Közigazgatás, 10/1991
18. Ivancsics Imre: A területi államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás korszerűsítése, Magyar Közigazgatás
19. Kara Pál: Javaslat az önkormányzati és államigazgatási feladat-és hatáskörök felülvizsgálatára, Magyar Közigazgatás, 1-2/1992
20. Kara Pál- Mészáros József: A hatósági tevékenységről, Magyar Közigazgatás, 9/2004
21. Környezetvédelmi jog Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában, MTA Jogtudományi Intézet Kiadványa, Bp. 2003
22. Kerényi Attila: Általános környezetvédelem. Szeged, 2001, Mozaik Kiadó
23. Lőrincz Lajos- Takács Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai. Budapest, 2001, Rejtjel Kiadó
24. Lukács Attila-Sándor Szilvia-Szilvácsku Zsolt: Útmutató a helyi jelentőségű természetvédelmi értékek védelméhez, MME-MTVSZ, 2003
25. NGO Directory, a directory of environmental Nongovernmental Organisations in Central and Eastern Europe, The regional Environmental Center, Szentendre, 1997

26. Rakonczay Zoltán: A magyar természetvédelem 50 éve számokban 1939-1990, Országos Természetvédelmi Hivatal, Bp., 1991
27. Standovár Tibor-Richard B. Primack: A természetvédelmi biológia alapjai, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Bp. 2001
28. Prf. Dr. Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre, Magyar Közigazgatás, 8/2004
29. Tóth Zoltán: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatás, 1/2004, 4-9
30. Vajdovichné Dr. Visy Erzsébet: A környezetvédelem és a területfejlesztés állami irányításának nemzetközi tapasztalatai, Magyar Közigazgatás, 11/1992
31. Prof. Dr. Verebélyi Imre: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért, Magyar Közigazgatás, 6/2002
32. Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra, Magyar Közigazgatás, 7/2001
33. Zsuffa István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete, Magyar Közigazgatás, 7/2004
34. <http://www.greenfo.hu>
35. <http://www.mkksz.org.hu/archiv/100kerdes/100valasz.html>
36. <http://www.dinpi.hu/hatev/hatev.htm>

[1] A dolgozat lezárásának ideje: 2005. március 25.

[2] Forrás: <http://www.happybiketeam.hu/olvasnivalo.php?action=termeszetteve...>

[3] Ennek előkészítésében jelentős szerepe volt Kaán Károly természetvédelmi munkásságának.

[4] A jogszabály felhatalmazást ad több erdőigazgatóság felállítására is, ennek megfelelően 1939-1945 között számuk 10 volt

[5] Perczel György: Adalékok a környezetvédelem intézményesülésének történetéhez, Magyar közigazgatás 1/1992, 36.o.

[6] 1973-ban 1, 1975-től 2, 1977-től 3, 1985-től 4 működött.

[7] Perczel György: Adalékok a környezetvédelem intézményesülésének történetéhez, Magyar közigazgatás, 1/1992, 36.o.

[8] 37.§ (1)-(2)

[9] Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat-és hatáskörök, valamint a háttérintézmények, Magyar Közigazgatás, 8/2000, 458.o.

[10] Bándi, Környezetjog, 43. o.

[11] Pontosabban a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elengedhetetlen. Ezt az alkotmánybíróság a környezethez való jog tárgyából ,sajátosságaiból vezette le. 28/1994. (V.20.) AB határozat

[12] Ezt a Környezet védelméről szóló törvény kifejezetten előírja.

[13] A tervszerűség elvét azonban tágan kell értelmezni, hiszen a gazdasági, településrendezési, területrendezési tervekre is vonatkozik, melyek közvetve függnnek össze a környezetvédelemmel.

[14] 53.§ (4)

[15] Fodor László, Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón, Miskolc University Press, 2000, 56. o.

[16] Bándi Gyula, Környezetjog, Osiris Kiadó, Bp., 2002 ,237. o..

[17] Létezik azonban egy jogszabály, mely a természetvédelmi megbízott alkalmazási és képzési feltételeiről rendelkezik: 11/1996. (VII. 4.) KTM rendelet

- [18] Lőrincz Lajos-Takács Albert, A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel Kiadó, Bp., 2001, 50 o.
- [19] Vajdovichné Dr. Visy Erzsébet: A környezetvédelem és a területfejlesztés állami irányításának nemzetközi tapasztalatai, Magyar Közigazgatás, 11/1992, 695-696 o.
- [20] Balázs István: A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás, 9/2004, 522.o.
- [21] Horváth Imre: Közigazgatási szervezés-és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 91.o.
- [22] Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2002, 91.o.
- [23] Balázs István: A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója, Magyar Közigazgatás, 9/2004, 521.o
- [24] Fodor László: az NKP-II. megvalósítását szolgáló együttműködési igények és lehetőségek a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, illetve dekoncentrált szervei és a régiók között, kézirat
- [25] NKPII 2003-2008, 87. o.
- [26] Például a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium valamint a Hírközlési és Informatikai Minisztérium között mostanában kötött együttműködési megállapodás.
- [27] NKPII 2003-2008 (5.3.12.2. pont)
- [28] Zsuffa István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete, Magyar Közigazgatás, 2004/7.
- [29] Zsuffa István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete, Magyar Közigazgatás, 2004/7.,410.o.
- [30] Prof. Dr. Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre, Magyar Közigazgatás, 8/2004, 452.o.
- [31] Prof. Dr. Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre, Magyar Közigazgatás, 8/2004, 455.o.
- [32] Balás István- Hegyi Jánosné: Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének módszertana, Magyar Közigazgatás, 11/2000, 660.o.
- [33] Kvt. 45.§ (1)
- [34] Kvt. 45.§ (2)
- [35] Tvt. 51.§ (1)
- [36] Tvt. 13.§ (2), (4)
- [37] Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség , Starégiai Jelentés 2004-2008, Az Európai közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxembourg, 2004, 10.o.
- [38] 183/2003.(XI.5.) Korm. rendelet 7.§ a.)
- [39] Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre, Magyar Közigazgatás, 8/2004, 455. o.
- [40] Ua.
- [41] 183/2003. (XI.5.) 6.§ fb)
- [42] Fontos megjegyezni, hogy az előbb említett rendelkezés a 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet hatályba lépésével kikerült a Főigazgatóság hatásköréből.
- [43] 1957. évi IV. tv. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 71.§ (1)
- [44] Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris Kiadó, Bp., 2002, 241.o.
- [45] Fazekas Marianna-Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó, Bp., 2002, 331-332.o.
- [46] Az OKVF és a nemzeti park igazgatóságok közötti gyakorlati együttműködés - különösen szakmai téren - igen jónak mondható, különösen mióta a Főfelügyelőség szervezetén belül külön Szakértői Iroda működik.

[47] Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat-és hatáskörök, valamint a háttérintézmények, Magyar Közigazgatás, 8/2000, 478.o.

[48] A természetvédelmi tevékenység sikerét jelentősen befolyásolja a természeti értékek védett területen kívüli fennmaradása. Ilyen szempontból a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv korszerűnek mondható, hiszen a természetvédelmi hatóság a védett területeken kívül is erős jogosítványokat kapott. Ez a klasszikus rezervátumszemlélethez képest új szemléletű természetvédelem a biológiai sokféleség megőrzésére összpontosít, stratégiája az élővilág sokféleségét, a fajok, társulások változatosságának összefüggő rendszerben történő megőrzését tűzi ki célul. Ennek megjelenése többek között a Natura 2000 program, melynek két alappillére a 79/409 ún madárvédelmi irányelv és a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, ún. élőhelyvédelmi irányelv (92/43 EGK ir.elv.).

[49] 4/2000 (I. 21.) Korm. rend. A természetvédelmi örökre, őrszolgálatokra vonatkozó részletes szabályokról 4.§ (2) Hozzá kell tenni, hogy mindez a gyakorlatban még nem működik.

[50] Így mindenekelőtt helyi jelentőségű védelemre érdemes természeti területet rendeletben védetté nyilváníthat/Tvt.24.§(1)b./, ellátja az ezzel kapcsolatos első fokú hatósági feladatokat /58.§b./, az illetékességi területén lévő helyi jelentőségű védett területek fenntartására tervet készít /55.§(1)/stb.

[51] Ilyen jellegű feladatokat a közterület felügyelők látnak el általában, de ennek minőségét össze sem lehet hasonlítani egy természetvédelmi ör tevékenységével.

[52] 1997. évi CLIX. tv. a fegyveres biztonságiőrségről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról 12.§

[53] Az igazgatóságok illetékességi területét a 26/2003. (XII. 30.) KvVM rendelet tartalmazza.

[54] 132/2003. (XII.11.) OGY határozat A 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

[55] Lásd: 26/2003. KvVM rendelet

[56] http://uzemtan.emk.nyme.hu/vadjog/10_szakigazgatas.htm

[57] Ez a munkamegosztás elméletileg a szervezet hatékonyabb működését segíti elő, csak az a kérdés, hogy a gyakorlatban eredményez e olyan hatékonyságnövekedést, mely célszerűvé tesz egy ilyen átalakítást.

[58] HVG, XXVI. Évfolyam 47.(1330.) szám, 106.o.

[59] A nemzeti parkok kezelésében álló területnek mintegy 90%-a természetvédelmi terület!

[60] Ennek kiküszöbölésére szolgálna, ha a zöld hatóság nem hozhatna olyan döntést, amely a természetvédelmi szempontoknak nem felel meg.

[61] Ami a szakmai háttér biztosítását illeti, a 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 21.§-a előírja, hogy a NPI-ok szakértőként működnek közre a zöld hatóságok megkeresése esetén. Ez sok esetben olyan ellentmondásos helyzetet alakíthat ki, melyben a NPI-ok szakértők és ügyfelek is az adott ügyben, hiszen az Áe. 3.§ (4) bekezdése értelmében az ügyfél jogai megilletik azt a szervet is, melynek feladatkörét az ügy érinti. Bár ez a helyzet, meglátásom szerint, egyszerű kijelöléssel orvosolható.

[62] Felmerülhet azonban, hogy 2005-öt megelőzően beszélhettünk e egyáltalán összeférhetlenségről, hiszen az Áe. 19.§ (6) bekezdése kizárja, hogy egy közigazgatási szerv a saját ügyében döntsön. Ilyenkor a felettes szerv kell egy másik hatóságot kijelöljön az ügy eldöntésére (Nyilvánvalóan ez egy másik nemzeti park lesz, mely azonban az eljárásból kizárt igazgatósághoz hasonló szellemben fog dönten.) A Hortobágyi Nemzeti Park értesülései szerint a minisztérium végzett egy felmérést arra vonatkozóan, hogy hány ilyen kijelölés történik egy évben. Az eredmény megdöbbentő: éves átlagban mindössze húsz. Ez megkérdőjelezi, hogy ezen „összeférhetlenségi” helyzet lehetett e valós indoka az átszervezésnek.

[63] Ez a gyakorlatban például megjelenhet olyan formában is, hogy elutasítanak olyan kérelmeket, melyeket korábban azért nem tettek meg, mert a másik hatóságtól várták az elutasító döntést. Tehát megszűnhetnek a döntési bizonytalanságok.

[64] Ezzel kapcsolatban azonban felmerül az a kérdés, hogy lehet e önmérsékletet tanúsítani egy olyan területen, melynek szempontjait ezidáig nem különösebben vették figyelembe?

[65] Nem beszélve arról, hogy fontos természetvédelmi kérdésekben, nyilvánvalóan a zöld hatóság is helyt fog állni.

[66] Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra, Magyar Közigazgatás, 7/2001, 391.o.

[67] Alkotmány 18.§

[68] A környezetvédelmi felügyelőségtől kb.100, a vízügyi hatóságtól általában 12-14, a nemzeti park igazgatóságtól pedig mindössze 3-6 köztisztviselő fogja „képviseltetni” magát egy-egy új szervben.

[69] Igaz, még rosszabb lenne a helyzet, ha választási lehetőséget sem biztosítva egyszerűen megszüntetnék a munkahelyüket.

[70] Azonban hozzá kell tenni, hogy ez nem lenne összhangban a 2004 óta érvényesülő munkamegosztási koncepcióval, emiatt a felvetés létjogosultsága megkérdőjelezhető.

[71] Hatásköri összeütközések feloldásával az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozik (pl. 503/F/1997. Abh. 625/F/2003. Abh.).

[73] Vajdovichné Dr. Visy Erzsébet: A környezetvédelem és a területfejlesztés állami irányításának nemzetközi tapasztalatai, Magyar Közigazgatás, 11/1992, 696.o.